

Informe

Comunidades Autónomas 1995

Eliseo Aja Fernández
Leopoldo Tolivar Alas

Con la intervención de
Jorge Fernández Díaz
Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

Informe

Comunidades Autónomas 1995

Eliseo Aja Fernández
Leopoldo Tolivar Alas

Con la intervención de
Jorge Fernández Díaz
Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales

Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

Informe
Comunidades Autónomas 1995



Junta General del Principado de Asturias

AULA PARLAMENTARIA

Sesión del Aula Parlamentaria
de la Junta General
del 10 de junio de 1996

© Junta General del Principado de Asturias
Edita: Junta General del Principado de Asturias
Diseño: Elías / Santamarina
D.L.: 1.997/1996
I.S.B.N.: 84-86804-33-7
Imprime: I. Gofer

Informe

Comunidades Autónomas 1995

Eliseo Aja Fernández
Leopoldo Tolivar Alas

Con la intervención de
Jorge Fernández Díaz
Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales

Presentación

Ovidio Sánchez Díaz

Presidente de la Junta General del Principado de Asturias

Excelentísimas e ilustrísimas Autoridades,
señoras y señores:

Proseguimos las sesiones del Aula Parlamentaria de la Junta General, en esta ocasión para presentar, no sólo en este foro, sino además como primicia nacional, el Informe Comunidades Autónomas 1995, editado desde Barcelona por el Instituto de Derecho Público con el patrocinio del Senado y las Administraciones Autonómicas.

Un Informe, quisiera resaltarlo, cuyas sucesivas ediciones anuales lo han convertido en un referente obligado para tomarle el pulso periódicamente al Estado de las Autonomías con un instrumento fiable y acreditado por su rigor y objetividad.

A cargo de un equipo de solventes Catedráticos de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Hacienda Pública y Ciencia Política, el Informe analiza los episodios más rele-

vantes del ejercicio en cada Comunidad Autónoma; dedica estudios monográficos a cuestiones que, por su problemática específica, resulte oportuno subrayar de forma diferenciada (el Informe 1995 incluye entre estos estudios el elaborado, con el título «Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas», por uno de los Letrados de esta casa, el señor Arce Janáriz, lo que no puede ser sino motivo de satisfacción) y acopia de forma exhaustiva información normativa, jurisprudencial y bibliográfica referida a las Autonomías, todo ello sintetizado en una Valoración general, que proporciona, sin duda, uno de los mejores indicadores hoy disponibles acerca del estado y las posibilidades del sistema autonómico.

No quisiera trasladarles sin embargo la impresión de que el Informe se limite a verificar datos y hechos. Adelanta también sugerencias y propuestas que le confieren un alto valor añadido, de especial significación, además, para las Instituciones y quienes asumimos la función de servirles y orientarlas.

Los ritmos a menudo acelerados de la acción política no permiten, en la medida en que sería deseable, mantener la distancia que mejor conviene para la reflexión global y el análisis conjunto de las propias tendencias que nosotros mismos generamos.

Por eso no es inútil atender a las valoraciones que a los estudiosos les merezcan lo que hacemos y conocer asimismo sus constructivas aportaciones acerca de por dónde podemos seguir. El Informe, como comprobarán con aprovechamiento sus lectores, sirve de modo ejemplar a lo uno y a lo otro.

Para hablarnos del Informe de 1995, de cómo y dónde se encuentra nuestro sistema autonómico y de cómo y por dónde entienden sus autores que puede avanzar, tenemos entre nosotros a su Director y autor de la Valoración general, el Profesor don Eliseo Aja, y al responsable en el Informe de la Crónica del Principado de Asturias, el Profesor don Leopoldo Tolivar Alas.

Asimismo, y como expresión de la relevancia que se ha querido dar a esta sesión del Aula Parlamentaria, contamos también como invitado con el Excmo. Sr. don Jorge Fernández Díaz, Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales.

El Profesor Aja tiene ya una dilatada trayectoria académica, que le acredita como uno de los más prestigiosos expertos en cuestiones constitucionales, y, de modo particular, en el sistema autonómico. Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona y autor de numerosas obras y trabajos de su especialidad, entre las que cabría destacar El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, El concepto de autonomía, La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Balance y Perspectivas, Manual de Derecho Público de Cataluña, y un largo etcétera, sus contrastados conocimientos le han llevado a formar parte de varias Comisiones Asesoras de reformas constitucionales y de regionalización en diversos países. Fue consultado igualmente como experto por la Ponencia constituida en el Senado durante la pasada Legislatura para estudiar la reforma de esa Cámara.

Buen conocedor igualmente del sistema autonómico es el Profesor don Leopoldo Tolivar Alas, estrechamente vinculado además a Asturias. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Oviedo y actual Secretario de su Consejo Social, Académico de Número de la Academia Asturiana de Jurisprudencia y Vocal del Consejo Rector del Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada», es autor de casi un centenar de publicaciones, de las que bastaría mencionar ahora El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, El Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas, Las libertades lingüísticas, Reflexiones sobre el nuevo marco autonómico, y, muy recientemente, Derecho Administrativo y Poder Judicial. Desde el comienzo viene ocupándose de nuestra Comunidad Autónoma en el Informe que hoy presentamos.

Por último, don Jorge Fernández Díaz, recientemente nombrado Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, tiene una amplia experiencia en el campo autonómico y de la Administración pública en general. Subdelegado y Delegado del Ministerio del Trabajo en Barcelona, Gobernador Civil en Asturias, Gobernador Civil en Barcelona, Concejal del Ayuntamiento de esta última ciudad, Diputado al Congreso, son algunas de las dedicaciones que le han permitido adquirir un sólido conocimiento de nuestra Administración Territorial.

A todos ellos, gracias por su presencia en esta sesión del Aula Parlamentaria y, ya sin más dilaciones, vuelvo a mi oficio y les doy la palabra.

Asturias en el Informe Comunidades Autónomas 1995

Leopoldo Tolivar Alas

*Excelentísimo señor Presidente de la Junta
General del Principado, excelentísimo señor
Secretario de Estado, dignísimas Autoridades,
señoras y señores:*

Como asturiano y como jurista me siento profundamente honrado con la invitación que, para participar en este acto, se me ha cursado desde la Presidencia de la Junta General. Intervenir en esta sede parlamentaria, heredera de la pluricentenaria Sala Capitular, es siempre un orgullo para cualquier persona nacida en esta tierra e identificada con su historia y sus instituciones seculares.

También es sumamente halagador el ejercer la corresponsalía jurídica en Asturias para un Informe, como el que hoy se presenta ante esta Asamblea, pleno de rigor analítico y rebosante de información, perfectamente sistematizada, alusiva al ejercicio de sus funciones y a la materialización de sus competencias

por parte de las Comunidades Autónomas. Un informe cuya garantía de objetividad viene avalada por el patrocinio del Senado y de las propias Comunidades Autónomas con independencia de la orientación política de sus órganos de gobierno.

Este Informe, para el que he tenido la fortuna de ser llamado desde su edición de 1989, es una empresa ambiciosa que nunca hubiera alcanzado sus elevadas pretensiones académicas de no haber sido por la dirección magistral, exhaustiva, detallista y permanentemente crítica del Profesor Eliseo Aja. Coordinando en Barcelona un muy prestigioso grupo de catedráticos de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo —que hoy nuclean el Instituto de Derecho Público—, el Profesor Aja intuyó rápidamente la conveniencia, o casi necesidad social, de contribuir activamente a la vertebración del Estado autonómico desde la reflexión científica, desde el intercambio de informaciones provenientes de los distintos territorios, desde la exploración de vías de desarrollo a unas previsiones constitucionales abiertas y, en fin, desde el diagnóstico de los errores y corruptelas detectados con desapasionamiento político pero con declarada pasión por el Estado de Derecho. El Dr. Eliseo Aja, además, ha venido inculcándonos a sus colaboradores la pertinencia de analizar la realidad jurídica de cada Comunidad huyendo de la frialdad de las estadísticas normativas o parlamentarias y del puro y distante dato jurídico. Muy contrariamente, nos ha mostrado la necesidad de profundizar en la motivación social de esas manifestaciones institucionales y la conveniencia de conocer, lo más directamente posible, las pro-

pías inquietudes políticas de quienes ostentan responsabilidades públicas. Quiero señalar a este respecto que siempre, desde 1989, he encontrado en las instancias del Principado de Asturias a las que hube de dirigirme la máxima ayuda a la hora de confeccionar el capítulo asturiano del Informe. Y, entre los juristas de la Comunidad Autónoma, quisiera reconocer muy expresamente el apoyo y las sugestivas orientaciones que siempre recibí del Letrado de esta Cámara, Dr. Alberto Arce Janáriz, cuya excelencia técnica, conocida y reconocida, puede hoy también contrastarse en una aportación monográfica al propio Informe de 1995.

Dicho cuanto antecede, pasaré, brevemente, a resumir la valoración hecha sobre nuestra Comunidad –tan fiel en el planteamiento reiterado de sus graves problemas– durante el pasado ejercicio.

Asturias, al igual que las demás Comunidades Autónomas en las que se celebraron elecciones a su Asamblea legislativa durante 1995, ofrece al observador dos caras muy distintas, tanto en lo normativo como en lo institucional, según se contemple el período previo o el posterior a los comicios.

En el caso asturiano, además, esa disparidad se justifica por el hecho de que, por vez primera, el Grupo Parlamentario Socialista pierde su condición de mayoritario en la Cámara en beneficio del Grupo Popular, que, el 10 de julio, vio investido, en segunda votación, a su candidato Sergio Marqués Fernández como Presidente del Principado.

Los miembros del Consejo de Gobierno fueron designados por Decreto 7/1995, de 17 de julio, operándose una importante reforma político-administrativa inspirada en principios de austeridad y reducción del gasto público. En tal sentido resulta significativa la aminoración del número de Consejerías, que, de ocho –cifra ya inferior al máximo estatutario–, pasa a seis.

La situación del nuevo Ejecutivo durante 1995, sólo sostenido por los veintiún escaños del Grupo Popular (los mismos que antes poseía el Grupo Socialista) frente a los veintitrés obtenidos por los Partidos tradicionales de izquierda más uno del Partido Asturianista, dificultó la adopción de importantes medidas de trascendencia regional, como lo evidencia el hecho de que, en medio año, no se ha llegado a promulgar ninguna Ley, ni siquiera la de Presupuestos, lo que ha conducido a la inevitable prórroga de los del ejercicio anterior, propuestos por otro Gobierno y aprobados por una Cámara de composición muy distinta a la actual.

Tampoco en el ámbito de la producción reglamentaria puede advertirse aún un impulso creativo del nuevo Gobierno, ya que la práctica totalidad de las disposiciones aprobadas por el mismo tienen carácter organizativo, como lógica consecuencia de la profunda modificación de la estructura administrativa.

Muy diversamente, como detallaremos más adelante, la actividad no legislativa de la Cámara, en especial en lo tocante al control del Ejecutivo, aparece incrementada en el último semestre del año –o lo que es lo mismo, en el inicio de la IV Le-

gislatura-, justamente como consecuencia del escaso apoyo parlamentario del Gobierno.

En estas páginas examinaremos, siempre partiendo del cambio político operado a mitad de año, la producción normativa de la Asamblea y del Consejo de Gobierno, las alteraciones orgánicas y la actividad parlamentaria extra-legislativa. Finalmente, haremos referencia a otras cuestiones de interés, surgidas en la Comunidad durante 1995 y no encasillables en los convencionales apartados de una reseña institucional.

Actividad normativa

A) Leyes. Partiendo de que la cuarta legislatura autonómica se abrió el 23 de junio de 1995, puede observarse que las seis Leyes publicadas durante el año que se valora fueron aprobadas por la Junta General del Principado conforme a su antigua composición de mayoría socialista. Estas Leyes son las siguientes:

a) La Ley 2/1994, de 19 de diciembre, del Deporte del Principado de Asturias, aprobada en el ejercicio anterior aunque publicada ya en 1995. Se promulgó en el marco del artículo 10.1.17 del Estatuto de Autonomía y responde, según su Exposición de Motivos, al reconocimiento del particular interés que suscita en la Comunidad Autónoma el fenómeno deportivo «según la especificidad del contexto geográfico y socio-económico asturiano».

b) La Ley 1/1995, de 27 de enero, de Protección del Menor, aprobada en el marco de la Ley estatal 21/1987, de 11 de

noviembre, modificatoria de algunos preceptos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (aún no se tiene presente, obviamente, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

c) La Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, aprobada en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 10.27 del Estatuto de Autonomía («Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia») y adaptada al marco de la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre.

d) La Ley 3/1995, de 15 de marzo, de Sanciones en materia de Vivienda, promulgada en uso de la competencia exclusiva en materia de vivienda que al Principado reconoce al artículo 10.1.2 del Estatuto de Autonomía y que trata de dar una regulación propia y específica a un campo en el que, hasta la fecha, venía utilizándose la normativa estatal en tanto que derecho supletorio.

e) La Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos del Principado de Asturias, aplicable al personal de carácter político y que crea dos Registros: el de Intereses y Actividades (donde también se inscribirán las posibles causas de incompatibilidad), de carácter público, y el de Bienes, de naturaleza reservada y de accesibilidad muy limitada.

f) La Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, aprobada para facilitar el uso de los medios y servicios típicamente urbanos a todos los ciudadanos y, muy especialmente, a los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.

B) Reglamentos. Las disposiciones generales publicadas durante 1995 corresponden en su inmensa mayoría al Ejecutivo saliente, que se reunió, por última vez, el 22 de junio, aprobando, por cierto, la modificación reglamentaria de los Precios Públicos de la Comunidad. Al primer semestre corresponden igualmente importantes normas administrativas sobre artesanía, capacitación para la enseñanza del bable, régimen jurídico de la habitabilidad de viviendas y viviendas de protección oficial, subasta de bienes decomisados por infracciones a la legislación de pesca, caza, denominaciones de origen, asistencia social domiciliaria, espacios naturales protegidos o transporte sanitario.

Diversamente, el Gobierno surgido de las elecciones del 28 de mayo orientó su producción normativa a regular la estructura orgánica de las nuevas Consejerías y a adaptar los órganos colegiados y complejos de la Administración al nuevo organigrama departamental. Entre los reglamentos estrictamente jurídicos publicados en el segundo semestre del año apenas cabe citar el relativo a la regulación del movimiento del ganado y el que dispuso la prórroga presupuestaria.

Modificaciones orgánicas

Como se viene diciendo, el Gobierno del Partido Popular ha apostado por una drástica reducción de los órganos gubernativos, lo que pudo ya apreciarse con la expedición del Decreto 6/1995, de 17 de julio, del Presidente del Principado, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

Como ya se ha aludido, mediante el citado Decreto se reduce el número de Consejerías de ocho a seis:

a) **Cooperación** (que asume las antiguas funciones de Interior y Administraciones Públicas y de cooperación rural con entidades locales, además de las transferencias sobre espectáculos y asociaciones), cuyo titular ostentará la Vicepresidencia del Ejecutivo (Decreto 9/1995, de 17 de julio, del Presidente del Principado). La Consejería de Cooperación se estructura en cuatro órganos centrales (Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Cooperación Local, Dirección Regional de Función Pública y Organización Administrativa y Servicio Jurídico), dos órganos desconcentrados (Instituto de Administración Pública «Adolfo Posada» y Servicio Central de Publicaciones) y un ente descentralizado (Caja de Crédito de Cooperación).

b) **Economía** (que asume las competencias de las antiguas Consejerías de Hacienda, Economía y Planificación y de Industria, Turismo y Empleo, además de las nuevas competencias sobre instalaciones radiactivas, industria y energía, ferias

internacionales, fundaciones laborales, casinos, juegos y apuestas). La Consejería de Economía se estructura en siete órganos centrales (Secretaría General Técnica, Viceconsejería de Hacienda, Intervención General, Dirección Regional de Hacienda, Dirección Regional de Economía, Dirección Regional de Industria y Dirección Regional de Servicios), tres órganos de asesoramiento y apoyo (Comité Regional de Planificación y Coordinación de Inversiones Públicas, Comisión de Precios del Principado de Asturias y Consejo de Turismo del Principado de Asturias) y tres órganos desconcentrados (Oficina de Asesoramiento y Promoción Empresarial, Oficina de Gestión Tributaria de Gijón y Agencia Regional de Empleo).

c) **Cultura** (que une a las anteriores competencias del departamento de Educación, Cultura, Deportes y Juventud las nuevas atribuciones sobre fundaciones docentes y universidades). La Consejería de Cultura se compone de los siguientes órganos centrales: Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Cultura, Dirección Regional de Educación, Dirección Regional de Universidades e Investigación, Dirección Regional de Deportes y Juventud y Secretaría de la Mujer. Están adscritos a esta Consejería los organismos autónomos Centro Regional de Bellas Artes; Orquesta Sinfónica del Principado de Asturias y Real Instituto de Estudios Asturianos. También se vincula a la Consejería de Cultura la Academia de la Lengua Asturiana.

d) **Servicios Sociales** (que sustituye a la anterior denominación de *Sanidad y Servicios Sociales*, añadiendo las facultades sobre el INSERSO). La Consejería de Servicios Sociales consta de

tres órganos centrales (Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Salud Pública y Dirección Regional de Acción Social), un órgano desconcentrado (Agencia Regional del Consumo) y el organismo autónomo «Establecimientos Residenciales para Ancianos» (ERA). También está adscrito a este Departamento el Servicio de Salud del Principado de Asturias (SESPA).

e) **Fomento** (que aglutina las anteriores competencias de Infraestructuras y Vivienda y Medio Ambiente y Urbanismo, salvo recursos naturales). La Consejería de Fomento queda integrada por siete órganos centrales (Viceconsejería de Urbanismo y Vivienda, Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Obras Públicas, Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, Dirección Regional de Medio Ambiente, Dirección Regional de Urbanismo y Dirección Regional de Vivienda), cuyos titulares, presididos por el Consejero, forman el Consejo de Dirección de la Consejería. Como órganos de asesoramiento y apoyo, se encuentran el Consejo de Transportes Terrestres del Principado de Asturias y el Consejo Regional de Medio Ambiente. Dependen de esta Consejería y son presididos por su titular dos órganos colegiados en los que se integran, también, vocales ajenos a la misma: la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA) y la Comisión para Asuntos Medioambientales (CAMA).

f) **Agricultura** (que une a las antiguas atribuciones de la Consejería de Medio Rural y Pesca lo tocante a recursos naturales, además del antiguo SENPA, calidad y control agroalimentario, Cámaras Agrarias y Cofradías de Pescadores). La Consejería

de Agricultura se estructura en cuatro órganos centrales (Secretaría General Técnica, Dirección Regional de Ganadería y Agricultura, Dirección Regional de Montes y Medio Natural y Dirección Regional de Pesca), dos órganos desconcentrados (Centro de Investigación Aplicada y Tecnología Agroalimentaria y Oficina de Electrificación Rural) y un organismo autónomo (Comisión Regional del Banco de Tierras).

Como puede apreciarse, se ha buscado la creación de macrodepartamentos a los que, deliberadamente, se ha dado una denominación muy breve (una sola palabra, salvo las dos de «Servicios Sociales»), en contraposición a los largos y descriptivos nombres de las carteras de anteriores Gabinetes.

Otro dato significativo es la recuperación de la Vicepresidencia del Gobierno, desaparecida en el último Gobierno socialista y ahora vinculada al titular de *Cooperación*.

Sobre tan contundente reforma administrativa cabría formular algunas interrogantes. Por ejemplo, si una hipotética moción de censura lograra prosperar, no conllevaría, en poco tiempo, un nuevo terremoto organizativo que beneficiaría muy poco la idea de austeridad y de reducción del gasto público. Por otra parte, cabe preguntarse si esta encomiable política de ahorro *en cargos* podrá mantenerse inalterada una vez asumidas todas las transferencias pendientes o si, por el contrario, nos hallamos en un período transitorio pese a que la reglamentación orgánica de las Consejerías ya ha contemplado atribuciones tan significativas como la Educación (hasta la fecha sólo transferida en los niveles universitarios) o el INSERSO.

Aun siendo una cuestión bien conocida y de no fácil solución partiendo de la potestad de autoorganización, merece la pena recordar la incidencia de la heterogénea articulación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la configuración de las Conferencias Sectoriales. En el caso de las Consejerías –como algunas del Principado– que aglutinan responsabilidades sobre múltiples sectores, parece claro que sus titulares deberán multiplicar su presencia en las citadas Conferencias –sobremanera si éstas logran una definitiva potenciación– hasta niveles próximos a la ubicuidad.

Actividad parlamentaria no legislativa

Las elecciones del 28 de mayo de 1995 supusieron un notable cambio en la composición de la Junta General del Principado, cuyos cuarenta y cinco escaños pasaron a distribuirse de la siguiente forma: Grupo Popular: 21 diputados; Grupo Socialista: 17 diputados; Grupo de IU: 6 Diputados, y Grupo Mixto: 1 diputado (PAS). Hasta este momento, los 21 diputados que actualmente posee el Grupo Popular eran la cifra correspondiente al Grupo Socialista; el Grupo Popular contaba con 15 diputados; el de Izquierda Unida, con 4 y, en fin, el Mixto disponía de tres integrantes (2 del CDS y uno del PAS).

El nuevo Presidente del Principado fue investido, en segunda votación y con los votos de su Grupo Parlamentario, el 10 de julio de 1995.

Desde el punto de vista estadístico, la actividad no legislativa de la Asamblea se ha enriquecido en la segunda parte del año

(IV Legislatura) con respecto al primer semestre (III Legislatura). Así, de finales de junio a diciembre se han celebrado 23 reuniones del Pleno (frente a 10 en la primera parte del año); 24 reuniones de la Junta de Portavoces (frente a sólo 2); 59 reuniones de la Mesa (por 36 hasta junio) y 77 reuniones de las Comisiones (frente a 51 en el primer semestre).

También destaca el incremento de las proposiciones no de Ley presentadas ante el Pleno (140 en la IV Legislatura, frente a 23 en el último período de la III), de las Resoluciones aprobadas (63 frente a 35) y de Comparecencias (132 por sólo 37 en el primer semestre). Con la Asamblea renovada se presentaron 22 proposiciones de ley y 2 proyectos de ley, en tanto que, con la extinguida composición, se recibieron 3 proposiciones y un proyecto legislativo.

En cuanto a los debates y resoluciones más significativas del año, se mantiene la tónica habitual: la Junta General del Principado –sea cual sea la mayoría imperante– es enormemente fiel, por no decir recurrente, con respecto a los temas a tratar. La reiteración a la hora de abordar la reindustrialización del territorio, como respuesta a la crisis de los sectores tradicionales y de la empresa pública y el problema de las comunicaciones, evidencia la incapacidad de las instancias políticas propias para reparar tan persistentes males y la imposibilidad o desatención a la hora de solventar, desde los Poderes Públicos externos, los problemas tan repetidamente denunciados.

Entre los temas novedosos que acompañan a los debates clásicos, podemos citar la reforma del Estatuto de Autonomía, los

estudios universitarios referentes al bable y, lógicamente, la orientación política general del Consejo de Gobierno.

En una materia también familiar a la Junta General como es la Seguridad Minera, en la IV Legislatura se ha creado una Comisión de Investigación.

A título de ejemplo, reseñaremos algunas Resoluciones plenarios y debates de interés.

a) Industria:

– Resolución 18/4, de 27 de julio de 1995, sobre rechazo del plan estratégico de competitividad del sector naval público.

– Resolución 33/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre las Factorías de la Empresa Nacional Santa Bárbara en Oviedo y Trubia.

– Resolución 37/4, de 3 de noviembre de 1995, sobre defensa del sector siderúrgico.

– Resolución 53/4, de 30 de noviembre de 1995, sobre elaboración de un Plan Global de reindustrialización para Asturias.

– Resolución 55/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre abandono voluntario y definitivo de la producción de leche y de asignación de las cantidades de referencia liberadas del Principado de Asturias.

– Resolución 59/4, de 15 de diciembre de 1995, sobre Plan de Energías Renovables para Asturias.

– Resolución 45/4, de 17 de noviembre de 1995, sobre equiparación de tratamiento de la plantilla de METALSA a las de otras empresas filializadas de la CSI.

b) Comunicaciones:

– Resolución 228/3, de 26 de enero de 1995, por la que se acuerda remitir al Congreso de los Diputados la propuesta de proposición de ley para la inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras.

– Resolución 20/4, de 22 de septiembre de 1995, sobre adjudicación de la autovía del Cantábrico y ejecución del tramo Onzonilla-Benavente.

c) Política General:

– Resolución 21/4, de 6 de octubre de 1995, sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 1995-96.

d) Enseñanza del bable:

– Resolución 27/4, de 20 de octubre de 1995, sobre desacuerdo con la decisión de la Comisión Académica del Consejo de Universidades de rechazar el reconocimiento de la lengua asturiana como troncal en los planes de estudio de Filología Románica.

e) Ampliación de las competencias estatutarias:

– Resolución 35/4, de 2 de noviembre de 1995, sobre equiparación de competencias a las Comunidades Autónomas denominadas del artículo 151 de la Constitución.

– Resolución 48/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y delegación de competencias en sus Concejos.

– Resolución 49/4, de 24 de noviembre de 1995, sobre horarios comerciales y reforma estatutaria para asunción de la competencia exclusiva de comercio interior.

f) Salud:

– Resolución 54/4, de 1 de diciembre de 1995, sobre el Plan de Salud para Asturias.

– Resolución 22/4, de 11 de octubre de 1995, sobre nuevo Convenio concertado del Hospital General de Asturias.

g) Educación:

– Resolución 245/3, de 24 de febrero de 1995, sobre situación educativa ante la asunción de competencias.

Otras cuestiones de interés

En la anualidad a la que venimos refiriéndonos, caracterizada por un cambio político sin precedentes en la región y por una cierta inestabilidad política del Gobierno que, hasta la fecha, ha impedido la aprobación de Ley alguna –si bien el nuevo Ejecutivo sólo presentó en 1995 dos Proyectos de Ley–, deben resaltarse, a riesgo de caer en lo anecdótico, algunas cuestiones de relativo interés. Entre éstas, cabe destacar:

a) La transferencia de competencias sobre la Universidad al Principado de Asturias. Junto a otras materias significativas

–verbi gratia el INSERSO– y casi coincidiendo con el cambio de Gobierno en la Comunidad, se transfirió la gestión de la Universidad de Oviedo a la Comunidad Autónoma, en negociación de la que se criticó su realización a espaldas de la institución académica, cuyo Consejo Social acordó, por unanimidad, manifestar su rechazo por la desconsideración con la que se había gestado el Real Decreto de traspaso. Como quiera que el Consejo de Gobierno no ha presentado todavía ante la Cámara proyecto de ley alguno relativo a la ordenación universitaria o a la composición del Consejo Social, sigue aplicándose en Asturias la normativa estatal a título de derecho supletorio. Hasta enero de 1996, el Boletín Oficial del Principado de Asturias no publicó las primeras disposiciones administrativas de la Comunidad relativas al campo universitario.

b) Otras transferencias y su coste. Las competencias incluidas en los traspasos aprobados por el Consejo de Ministros celebrado el 26 de mayo de 1995, supusieron catorce mil millones de pesetas, el cambio de adscripción de novecientos funcionarios y se refieren a las siguientes materias:

- 1) INSERSO, con 3.500 millones de coste.
- 2) Universidad, 10.061 millones.
- 3) ICONA, 6 millones.
- 4) Reforma Agraria, 27 millones.
- 5) SENPA, 90 millones.
- 6) Control de Fraudes, 34 millones.
- 7) Cámaras Agrarias, 125 millones.
- 8) Cofradías de Pescadores, 39 millones.

- 9) Ferias, 0,1 millones.
- 10) Industria, 4 millones.
- 11) Instalaciones Radiactivas, 1 millón.
- 12) Fundaciones, 6 millones.
- 13) Casinos y juegos, 18 millones, y
- 14) Espectáculos, sin coste.

Las competencias se hicieron efectivas el 1 de septiembre de 1995, excepto la Universidad, que se retrasó hasta el 1 de octubre de 1995.

c) Reforma estatutaria. El inicio de la reforma del Estatuto de Autonomía, al que ya aludimos y cuya suerte final parece incierta. En relación con este texto legal, debe recordarse que el «Boletín Oficial del Estado» de 8 de marzo de 1995 rectificó, con un año de retraso, la errata que, en la reforma estatutaria de 24 de marzo de 1994, privaba al Principado de la competencia coordinadora sobre las *policías* locales. El error deslizado atribuía a la Comunidad competencias sobre *políticas* locales.

d) Comunidad Autónoma y Provincia. El Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, hasta el 5 de abril de 1995 denominado *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia*, perdió en dicha fecha la mención provincial, aunque la demarcación estatal se denomina, únicamente, «Asturias», y el «Principado» es el nombre estatutario de la Comunidad Autónoma (art. 1.2). El cambio, al no afectar a la inserción de disposiciones y actos de la Administración Periférica del Estado, no ha levantado polémicas como la suscitada por la Diputación Foral de Guipúzcoa cuando limitó su Boletín Oficial a las nor-

mas y actos propios, en criterio que fue desautorizado por la antigua Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de junio de 1985.

e) Protección del bable. El Gobierno socialista aprobó tres disposiciones relativas a las modalidades lingüísticas que se conservan en Asturias: en primer lugar, el Decreto 89/94, de 22 de diciembre, por el que se creó el Registro General de capacitación en Lengua Asturiana y en Astur-Gallego, previsto en el Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y la Administración autonómica como un requisito para garantizar la impartición de las enseñanzas lingüísticas propias del Principado a partir del curso 1995-96. En segundo término, nos encontramos con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de abril de 1995, sobre modificación de Estatutos de la Academia de la Lengua Asturiana (Academia de la Llingua Asturiana). Curiosamente, mediante la denominación de *Acuerdo* se modifica el Decreto 9/1981, de 6 de abril, de aprobación de los Estatutos de esta entidad tutelar del bable, a la que con nulo tecnicismo, los nuevos Estatutos califican unas veces de Institución de la Comunidad Autónoma y, otras veces, de Corporación. El Acuerdo, pese a provenir del Consejo de Gobierno y pese a modificar un Decreto previo, aparece firmado –se supone que a efectos de ordenar la publicación– por el Director Regional de Educación. La personificación de la Academia y su adscripción a la Administración siguen presentando algunos problemas, como se observa en la indefinición de esta entidad que late en el Decreto aprobatorio de la actual estructu-

ra orgánica de la Consejería de Cultura. Por último, en la última reunión del gabinete socialista, se aprobó el Decreto 87/95, de 25 de mayo, por el que se modifica el Decreto 74/92, de 29 de octubre, por el que se regula la Junta de Toponimia del Principado de Asturias, a efectos de incrementar su composición.

El Gobierno del Partido Popular se ha mostrado más cauto a la hora de abordar las cuestiones lingüísticas, si bien, como ya se ha dicho, bajo su mandato se aprobó la Resolución parlamentaria que solicitaba la reconsideración, por parte del Consejo de Universidades, de un Plan de Estudios del que dicho órgano había eliminado el asturiano como asignatura troncal-optativa.

f) Régimen jurídico, procedimiento administrativo y órganos no estatutarios. No puede calificarse de plenamente satisfactoria la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Además de mantener el caduco recurso de súplica, incluye reglas de contratación a dos meses de la promulgación de la ley básica 13/1995 y, diversamente, no aborda la instauración de un Consejo Consultivo, aunque no veda tal posibilidad futura al remitirse, ambiguamente, a los «órganos consultivos correspondientes». De forma muy similar, la Ley 4/95, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos, no cierra la posibilidad, al referirse al Defensor del Pueblo, de que se instituya un «órgano similar del Principado de Asturias» en una Comunidad que, por cierto, cuenta legalmente con figuras sectoriales como el Defensor del Anciano o el del Menor.

g) Sanidad pública. En los últimos meses del año 1995, además de la ya referida cuestión de la *fusión hospitalaria*, ha comenzado a airearse una polémica institucional y profesional sobre lo que viene llamándose la *contrarreforma psiquiátrica*, iniciada con el Decreto 183/95, de 17 de noviembre, que reordenó los Servicios de Salud Mental. En materia sanitaria tampoco debe pasarse por alto la predisposición, hecha pública por el titular de Servicios Sociales, a asumir a medio plazo la gestión de los hospitales de la Seguridad Social.

h) Prórroga presupuestaria. Rechazado el proyecto de Ley de Presupuestos Generales para 1996, hubo de aprobarse el Decreto 188/1995, de 28 de diciembre, por el que se regula la prórroga de los del ejercicio anterior, a la espera de que, a mitad de ejercicio, puedan, finalmente, aprobarse unos Presupuestos específicos para la anualidad.

Estos son, a mi juicio, los datos más significativos de la actividad institucional del Principado de Asturias. Datos que, por ser mejor conocidos por este ilustre auditorio que por mí mismo, he expuesto uniendo al orgullo del que inicialmente hablaba una apreciable dosis de rubor.

Muchas gracias.

Informe Comunidades Autónomas 1995*

Eliseo Aja Fernández

*Excelentísimo señor Presidente de la Junta
General del Principado, excelentísimo señor
Secretario de Estado, dignísimas Autoridades,
señoras y señores:*

Las elecciones autonómicas de 1995 y los nuevos Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Sin duda, el principal acontecimiento del año ha sido *la celebración de elecciones* en 13 CCAA, en mayo, y en Cataluña, en noviembre. El aspecto más destacado de las elecciones en las 13 CCAA es el fuerte avance del Partido Popular (PP) y el retroceso equivalente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), con un elevado nivel de participación (74%), especialmente alto en este tipo de elecciones. El PP es el partido

* El texto corresponde a la «Valoración general» incluida en el Informe, que fue expuesta abreviadamente por su autor (N.E.).

más votado en 10 de las 13 CCAA, quedando cerca del vencedor en otras dos (Castilla-La Mancha y Canarias) y perdiendo por poco en la tercera (Extremadura). El PSOE es el partido más votado sólo en 2 CCAA (Extremadura y Castilla-La Mancha), cuando en 1991 lo fue en 9 CCAA; es la segunda fuerza en las demás, salvo en Canarias, donde es la tercera. Globalmente, la tercera fuerza es Izquierda Unida (IU), que progresa poco, pero de forma homogénea respecto a las elecciones de 1991; obtiene sus mejores resultados en Madrid y Asturias (15-18%).

Entre los partidos de ámbito no estatal, experimentan avances Coalición Canaria (nueve puntos y 3 diputados más), y, con otra dimensión, el Partit Socialista de Mallorca, nacionalista (9 parlamentarios, 3 más), la Chunta Aragonesista (2 parlamentarios nuevos) y el Partíu Asturianista (mantiene un escaño). Afectados por el fuerte avance del PP, retroceden el Partido Aragonés Regionalista (PAR, pierde 4 puntos y 3 diputados), Unió Valenciana (pierde 3 puntos y 2 diputados) y, sobre todo, la Unión para el Progreso de Cantabria, de Hormaechea, que pierde 16 puntos y 8 parlamentarios. El nuevo partido creado por Cruz Alli (Convergencia de Demócratas Navarros) obtiene un buen resultado, pero la Unión del Pueblo Navarro (donde está el PP) pierde pocos votos.

Los resultados significan, por tanto, un cambio general del panorama político en la mayoría de las CCAA que celebraban elecciones, con una clara victoria del PP. Su avance medio es de 13 puntos, pero destacan los incrementos en Aragón, Canta-

bria y Murcia (17-20 puntos), y, aunque menor, es muy significativo en Madrid, La Rioja y Castilla-La Mancha. Destaca menos, porque el PP estaba ya muy asentado, el predominio en Castilla y León e Islas Baleares (y Galicia, que no celebraba elecciones). Para acabar de comprender el cambio, hay que tener presente la rotunda victoria del PP en las elecciones locales, que se celebraban el mismo día.

En Cataluña, las elecciones previstas para la primavera siguiente se adelantaron al 19 de noviembre. La participación aumentó bastante (8,8%) respecto a las autonómicas anteriores, y los nuevos 600.000 votantes explican en gran parte los cambios en la correlación de fuerzas políticas: Convergència i Unió se mantiene como primer partido destacado (40% votos) pero pierde la mayoría absoluta en el Parlamento; el Partido Socialista (PSC) pierde votos y escaños, pero continúa siendo la segunda fuerza; el PP casi dobla votos y gana 7 escaños, pero queda muy lejos de los anteriores, y tanto Iniciativa por Catalunya (equivalente a Izquierda Unida) como Esquerra Republicana de Catalunya ganan votos y escaños, pero de forma modesta. De los 135 escaños del Parlamento, 60 corresponden a CiU, 34 al PSC, 17 al PP, 13 a ERC y 11 a IC. En definitiva, pérdida de la mayoría absoluta de CiU pero continuidad esencial del sistema de partidos en Cataluña.

Los nuevos Gobiernos. El cambio electoral se refleja inmediatamente en que el PP cuenta con mayoría absoluta en el Parlamento de 5 CCAA: Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia (además de Galicia), por sólo una del PSOE

(Castilla-La Mancha). Accede, pues, por primera vez al Gobierno de Madrid y Murcia y vuelve al Gobierno de La Rioja, que ya había ocupado en buena parte de la Legislatura 1987-1991.

Por ser el partido más votado, el PP accede también al Gobierno en Asturias, en solitario, y en Aragón (con el Partido Aragonés Regionalista), Cantabria (con el Partido Regionalista de Cantabria) y la Comunidad Valenciana (con Unión Valenciana), siendo importante su posición en Canarias, donde presta apoyo parlamentario al Gobierno de Coalición Canaria. En Navarra, en cambio, un acuerdo de coalición PSOE, Convergencia de Demócratas Navarros y Eusko Alkartasuna desplaza a la Unión del Pueblo Navarro (que incluye al PP).

El PSOE, a su vez, gobierna con mayoría absoluta sólo en Castilla-La Mancha, como mayor minoría en Extremadura y en coalición en Navarra (además de participar en el Gobierno de coalición del País Vasco).

Por su parte, algunos partidos de ámbito no estatal gobiernan o participan en el Gobierno de Canarias (CC), Cantabria (PRC), Aragón (PAR), Comunidad Valenciana (UV) y Navarra (CDN y EA). También en el País Vasco intervienen PNV y EA, y en Cataluña CiU, que continúa gobernando en solitario.

En las 6 CCAA en las que un partido ha obtenido mayoría absoluta (5 PP y 1 PSOE), los Gobiernos lógicamente gozarán de estabilidad y podrán desarrollar sus programas, pero incluso donde se han formado Gobiernos de coalición parece perfilarse una legislatura estable, en unos casos porque la alianza pre-

senta solidez y en otros porque una mayoría alternativa resultaría muy difícil. En Cataluña, CiU puede optar entre buscar un pacto para alcanzar la mayoría absoluta o mantener el gobierno homogéneo con acuerdos puntuales diversos, ya que resulta difícil de imaginar un acuerdo de toda la oposición. Sin embargo, ésta llegó a un pacto para la Presidencia del Parlamento (Raventós, del PSC, frente al candidato de CiU), la Mesa y la Presidencia de las Comisiones, así como el funcionamiento de las instituciones derivadas del Parlamento, pero todo hace pensar que se trata justamente de un pacto institucional para reforzar el pluralismo y el control parlamentario.

Quedan así como únicos Gobiernos de minoría, que pueden tener problemas de estabilidad, Asturias y Extremadura. Para estas dos CCAA en particular podría ser útil extraer conclusiones de la experiencia de Andalucía durante estos últimos años.

En el Derecho comparado, en particular en los Länder alemanes, existe la tradición de formar gobiernos de «gran coalición» cuando resultan imposibles las demás soluciones de Gobierno. La pasada experiencia andaluza invita a pensar sobre las alternativas posibles cuando no existe un Grupo parlamentario con mayoría absoluta: puede formarse un Gobierno de coalición (vale la pena subrayar la amplia experiencia del País Vasco); si no, puede alcanzarse un pacto de legislatura, con el apoyo parlamentario (más o menos amplio) de un grupo minoritario al Gobierno; cabría también un gobierno de minoría «aceptado» por la oposición, al menos para llegar a un acuerdo sobre el Presupuesto, que se está revelando como el obstáculo principal

de los gobiernos minoritarios. Allí donde estas soluciones no fueran posibles, debe estudiarse muy seriamente la solución de la «gran coalición», comprometiéndose los dos partidos con mayor representación parlamentaria en el funcionamiento eficaz de las instituciones, directamente o mediante un Gobierno técnico, hasta una nueva consulta electoral. Es de esperar que la situación de Asturias y Extremadura (donde se ha pactado el último Presupuesto) permita seguir alguna de estas vías.

Aunque las nuevas mayorías centren la atención, porque determinarán la actuación de las instituciones autonómicas en los próximos años, debemos recordar que en la primera parte de 1995, antes de las elecciones, se produjeron varias crisis importantes: fracaso de las investiduras alternativas a Hormaechea en Cantabria (y continuación de éste en funciones, con un Gobierno paralizado), dificultad igualmente para nombrar un Presidente en Aragón, tras la dimisión de José Marco, y dimisión también del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, poco antes de las elecciones. Poco después de éstas, se produjo la dimisión de Gabriel Cañellas en Baleares y su sustitución por Cristòfol Soler.

Si, como parece probable, en los próximos meses existe un clima de tranquilidad superior al del último período, sería positivo iniciar una reflexión sobre la distinción entre las formas de la responsabilidad política y de la responsabilidad penal de los gobernantes. En los dos últimos años esta falta de claridad ha enturbiado demasiado el funcionamiento de las instituciones. En todo caso, hay que subrayar como muy positivo el cambio

de clima político en Cantabria y Aragón, donde los nuevos Gobiernos han normalizado la situación, así como en varias Comunidades más, que han visto mejorar las relaciones entre el Gobierno y la oposición.

Contemplando los efectos de las elecciones autonómicas en el conjunto del sistema político español conviene añadir, al menos, otra nueva perspectiva. Las CCAA anticipan, modulan y suavizan los cambios políticos generales, introduciendo un factor muy positivo de equilibrio y moderación política.

El Estado, la Unión Europea y las Comunidades Autónomas

La actividad ordinaria del Estado con repercusiones en las CCAA ha sido intensa durante este año: se han aprobado leyes importantes, ha aumentado el número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA y, sobre todo, se han realizado numerosos trasposos de servicios, a casi todas las CCAA.

Entre las *leyes* destaca la aprobación de los Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla, largamente esperada, que las convierte en municipios de régimen especial, con un grado notable de autonomía (competencias superiores a las ordinarias de los municipios, régimen económico-fiscal especial). La fórmula seguida finalmente ha sido aprobar los Estatutos por medio de una Ley Orgánica de las previstas en el art. 144 CE, con un consenso parlamentario muy amplio, descartando la opción de convertirse en Comunidades Autónomas, como permitía la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución. La solución adoptada –municipios con amplia autonomía garantizada por

una Ley Orgánica– resuelve las expectativas contradictorias que se habían apuntado.

Una nueva Ley Orgánica del art. 150.2 CE (LO 16/1995, de 27 de diciembre) sirve para transferir a Galicia competencias que tienen otras CCAA y que aquélla no poseía porque su Estatuto no las preveía, y en consecuencia eran del Estado en virtud de la cláusula residual del 149.3 CE. En definitiva, se corrige la distribución de competencias, en materias no conflictivas (cooperativas, espectáculos públicos, corporaciones de Derecho público, etc.) que Galicia no había asumido, satisfaciendo uno de los puntos del informe de la Presidencia de Galicia sobre la «Administración única», y dando mayor funcionalidad a la actuación de las Administraciones central y autonómica.

En el paquete de leyes estatales sobre comunicaciones, en sentido amplio, la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres, y la Ley 42/1995, de las Telecomunicaciones por Cable, contienen previsiones de competencias autonómicas, junto a las municipales. Sin entrar ahora en el alcance de las competencias, que se tratan en su lugar, las CCAA ejercerán algunas funciones en uno de los sectores con más posibilidades de desarrollo.

También la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas tiene notable trascendencia en la actividad de todas las Administraciones, pero la técnica que ha utilizado para distinguir las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas presenta problemas: considera a las normas básicas como preceptos de aplicación general y habilita el desarrollo

reglamentario en general como básico, separándose en ambos casos de la mejor doctrina del Tribunal Constitucional sobre este tipo de competencias. Alguna otra ley, por ejemplo la Ley 30/1995, de los Seguros Privados, autoriza también la aprobación de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el componente formal de la legislación básica del Estado.

La *producción reglamentaria* presenta dos notas claras, el número de reglamentos de carácter básico –la mayoría transponen normativa comunitaria en materia de agricultura y comercio y sanidad exteriores– y el importante número de trasposos del Estado a las CCAA. Tanto en estos reglamentos de transposición como en planes de ámbito estatal (vivienda y suelo, en particular) llama la atención la previsión de numerosas técnicas de colaboración entre el Estado y las CCAA. También tienen relevancia material los reglamentos sobre seguridad privada y sobre la ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que, en virtud del art. 149.1.1 CE, establece un régimen común en las prestaciones a los ciudadanos, en cuanto mínimo garantizado, que podrá ser ampliado por las CCAA con cargo a sus propios recursos.

Pero el aspecto más destacado de las normas del Gobierno se refiere a los *trasposos de servicios* del Estado a las CCAA. Este año se ha dado un paso decisivo, tanto por el volumen de los trasposos realizados como por la importancia de las materias afectadas. Prácticamente todas las CCAA del 143 que ampliaron sus competencias con la reforma de sus Estatutos en 1994 han recibido los trasposos de Universidades, SENPA y ejecu-

ción de la legislación laboral, con un número importante de funcionarios y de recursos financieros. Pero también algunas CCAA del 151 han tenido traspasos importantes, como Andalucía, al igual que Canarias y la Comunidad Valenciana, que ya poseían el nivel competencial superior desde el principio. Generalmente el traspaso más importante en estas CCAA afecta al personal y medios de la administración de Justicia; en Cataluña adquiere una especial significación el aumento de la policía autonómica y su despliegue por el territorio.

Los *convenios* entre el Estado y las CCAA han experimentado un significativo aumento en 1995, que sitúa ya su número por encima de los trescientos al año, con un volumen de recursos financieros previstos superior a los 200.000 millones de pesetas. Pese a este aumento se mantienen algunas líneas constantes de años anteriores en cuanto a las CCAA que utilizan más este instrumento convencional (la media está en 18, pero mientras Cataluña, Aragón y Asturias están en torno a los 30, Navarra y el País Vasco están por debajo de 5, probablemente por su régimen financiero) y también respecto a las materias, hasta el punto de poder afirmarse que algunos sectores reproducen los convenios año tras año (servicios sociales, vivienda y ciertos subsectores de agricultura, educación, cultura, industria e investigación, como más destacados). A pesar de que siguen firmándose bilateralmente, la mayoría de convenios responde a un patrón que se sigue en todas las CCAA intervinientes: este año 186 convenios responden en realidad a 19 tipos de actuaciones diversas.

Continúa, en cambio, siendo escasa la colaboración entre CCAA, que en todos los demás Estados compuestos resulta fundamental. Este año destaca el acuerdo alcanzado entre el País Vasco y Navarra para crear un órgano permanente de colaboración en diferentes ámbitos, que ha sido anunciado aunque a final de año aún no se había publicado. Su positiva significación política no puede pasar desapercibida, pero justamente por ello puede mantenerse que las CCAA siguen ignorando las formas de colaboración horizontal en la gestión normal de sus competencias, aunque también es verdad que la participación en las Conferencias Sectoriales implica –si bien con la presencia del Gobierno central– una forma de colaboración mixta, horizontal y vertical a la vez.

También hay que subrayar este año, como ya se ha apuntado, las numerosas técnicas de colaboración presentes en los reglamentos estatales, tanto mediante planes (de vivienda, recuperación de suelos y depuración de aguas residuales), como a través de procedimientos mixtos (especialmente para el reparto de subvenciones comunitarias) y la participación de una instancia (el Estado o las CCAA) en procedimientos que realiza la otra instancia, así como la creación de órganos mixtos y la previsión de técnicas de auxilio y coordinación. Más allá de cualquier debate teórico, las técnicas de colaboración propias del federalismo cooperativo tienen una presencia destacada en las relaciones entre el Estado y las CCAA.

En el *Senado*, desde el punto de vista autonómico, hay que reseñar la actividad realizada por la Comisión General de las Co-

munidades Autónomas, en especial la realizada por varias Ponencias, y dentro de ellas, con la máxima relevancia, la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, a la que después nos referiremos.

Otras tres Ponencias formadas en el seno de la Comisión General han abordado problemas candentes del Estado Autonómico de muy diferente alcance. La primera llegó a redactar un documento con criterios generales sobre la participación de las CCAA en la Unión Europea, especialmente en su fase ascendente. Una segunda abordó los problemas suscitados por los enclaves, en especial, el Condado de Treviño, llegando a unas recomendaciones de compromiso que seguramente son la mejor vía de solución. La tercera Ponencia estudió el sistema de financiación de las CCAA y la aplicación de los Fondos europeos.

En la crónica del Senado se recogen con detalle estos trabajos, así como la clarificación de las propias funciones de la Comisión General. La futura reforma constitucional al Senado debería beneficiarse de la experiencia de esta Comisión General de las Comunidades Autónomas, y por tanto todos sus avances son también progresos para alcanzar una adecuada reforma de la Constitución.

En la *Jurisprudencia constitucional* que resuelve conflictos de competencias destacan inmediatamente dos notas, el escaso número de Sentencias (sólo 8) y la resolución de problemas planteados hace seis, siete o más años (de las 8 Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional, 3 recaen sobre asuntos impugnados en 1987). Al margen de algún asunto difícil en

la práctica (como el de Villaverde de Trucíos) o en la teoría jurídica (como la competencia sobre medio ambiente, presente en las Sentencias 102/1995, sobre la Ley de conservación de los espacios naturales, y 156/1995, sobre la Bioesfera de Urbai), parece que el Tribunal Constitucional está perdiendo protagonismo en el funcionamiento del Estado autonómico, lo que seguramente es una buena señal.

En cuanto a los nuevos conflictos planteados, se mantiene la tónica de los últimos años, con un número relativamente bajo, aunque este año haya aumentado un poco respecto al anterior. Continúa también el planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad por Jueces y Tribunales, que en la práctica plantean la titularidad de las competencias, lo que produce algunos problemas, porque si bien la Sentencia equivale a la recaída en un conflicto de competencias, el procedimiento difiere (no gira en torno a la *vindicatio protestatis* típica del conflicto, no se trata entre los titulares de la competencia) y puede acabar convirtiéndose en una vía más para examinar el ordenamiento a la luz del bloque de constitucionalidad, lo que no parece coherente con la naturaleza de la cuestión de inconstitucionalidad, que no está destinada a la revisión abstracta del ordenamiento jurídico.

El seguimiento de la *Unión Europea* tiene cada día mayor interés para las CCAA y 1995 ha sido un año importante tanto desde ese punto de vista como desde la propia actividad comunitaria, en sí mismo considerada. Recordemos que en enero se produjo la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia (con la consiguiente modificación de la composición de todos los ór-

ganos) y se nombró al Presidente Santer y a los miembros de la Comisión, después de que el debate de investidura fijara su programa de actuación para los próximos cinco años.

Como proponía Santer, se ha producido una disminución consciente de la actividad normativa, para actuar menos pero mejor, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y con el propósito de mejorar la gestión de las políticas comunitarias. Durante la segunda parte del año ha sido importante la labor de la Presidencia española, así como la reflexión sobre las propias instituciones europeas, de cara a su próxima reforma.

Igual que ha hecho el Estado, las CCAA han desarrollado una tarea notable de transposición o de adaptación a la normativa comunitaria, especialmente en la política agrícola común y ganadería, pesca y medio ambiente, pero junto a las normas –analizadas en su correspondiente apartado– destaca la apertura en Bruselas de las primeras Delegaciones autonómicas (Andalucía y País Vasco) y la consolidación de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que está llamada a convertirse en la vía principal de participación de las CCAA en las instituciones comunitarias, junto con el Comité de las Regiones, a otro nivel.

También la actividad del *Comité de las Regiones* en su segundo año ha sido importante, predominando los dictámenes de iniciativa sobre los adoptados a instancias de la Comisión o del Consejo, tanto por voluntad de ampliar sus competencias de consulta obligatoria a ámbitos cercanos a las entidades territoriales pero que no le otorga el Tratado (agricultura, turismo.

medio ambiente), como para aportar su punto de vista sobre las grandes líneas de la integración europea, abordados desde la óptica de las entidades territoriales.

Entre los dictámenes de mayor relevancia, puede citarse el de «Medidas para luchar contra los efectos socioeconómicos y medioambientales de la sequía en el sur de Europa» (Ponente, Sr. Rodríguez Ibarra), que ha impulsado los trabajos de la Comisión Europea para la adopción de una Directiva sobre los recursos hídricos.

El Comité adoptó a finales de 1994 la decisión de contribuir al proceso de revisión del Tratado de la UE y, para ello, constituyó una Comisión especial presidida por el Sr. Jordi Pujol, que adoptó un dictamen dirigido al Grupo de Reflexión encargado de preparar la Conferencia intergubernamental de 1996. Entre los puntos principales, el Comité reivindica autonomía organizativa y presupuestaria respecto al Comité Económico y Social, reforzamiento de su función consultiva, derecho a interponer recurso ante el Tribunal de Justicia cuando se vulnere el principio de subsidiariedad (extensible a las regiones con competencias legislativas), la inclusión del principio de autonomía local en el Tratado y el establecimiento para los miembros del Comité de la condición de electo o de responsable ante una asamblea elegida por sufragio universal.

La actividad más destacada de las Comunidades Autónomas

La realización de elecciones ha condicionado claramente el funcionamiento de las instituciones en aquellas CCAA que las

han celebrado, de forma que este año puede dividirse en dos partes casi iguales; en la primera, los Parlamentos han legislado con abundancia, como suele suceder al final de las legislaturas, para intentar aprobar el mayor número posible de proyectos de ley pendientes. En la segunda, el centro de la actividad gira en torno a la formación de los nuevos Gobiernos y las reformas administrativas, especialmente fuertes este año por que la mayoría de los nuevos Gobiernos ha reducido el número de Consejerías.

La mayor parte de las *leyes* de este año sigue líneas apuntadas ya en la legislación de los pasados, o son incluso reformas de las leyes de la propia Comunidad, como sucede en las dedicadas a modificar la función pública o a introducir nuevas regulaciones en el gobierno y la Administración, que se tratan con más detenimiento en el apartado correspondiente.

Entre las leyes que regulan sectores materiales destaca el alto número de las dedicadas al deporte y en segundo lugar a la protección de la infancia (Cataluña, Baleares, Madrid y Murcia) y a la salvaguardia del medio ambiente, desde diferentes perspectivas. Quizás sean destacables, por su perspectiva general, algunas leyes destinadas a la mejora del sector turístico, especialmente la de Canarias —que pretende una ordenación general del sector desde un punto de vista económico y estratégico— y la ley balear sobre el Plan de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca, por su realismo y concreción.

También contienen una perspectiva ambiciosa en la ordenación del territorio la ley catalana que aprueba el Plan Territorial Ge-

neral y la ley gallega de ordenación del territorio, porque en ambos casos persiguen alcanzar el equilibrio entre todas las competencias en juego.

También resulta positivamente ambiciosa la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de subvenciones de la Comunidad de Madrid, ya que constituye la primera regulación autonómica con rango de ley que establece el marco normativo general de las subvenciones, proporcionando un nivel superior de seguridad jurídica y de claridad a la gestión de un sector tan importante en las CCAA como es el de las subvenciones. Respecto a un objetivo muy específico, las subvenciones electorales, se han producido modificaciones en sendas leyes de cuatro CCAA: Aragón, Canarias, Islas Baleares y Madrid.

En el *ámbito presupuestario* las leyes establecían para el año 1995 unos presupuestos de 7,6 billones de pesetas, con un incremento respecto a 1994 del 6,9%, aunque tanto el volumen como el incremento varían de forma notable según las CCAA, como se detalla en el apartado correspondiente. Debe destacarse la existencia de Acuerdos entre la Administración central y las autonómicas para conseguir una progresiva reducción del déficit y de la deuda, de cara a alcanzar la inclusión en la Unión Monetaria Europea, según el Tratado de Maastricht (el déficit público del conjunto de las Administraciones no debe superar el 3% del PIB y el saldo vivo de la deuda no debe sobrepasar el 60% del PIB). Prácticamente todos los nuevos Presupuestos autonómicos han reflejado una disminución en pro de este objetivo.

A lo largo de 1995 se han aprobado 12 leyes de Presupuestos para 1996, quedando sin hacerlo (o sin publicar antes del 31 de diciembre) Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Extremadura, aunque en Extremadura se logró un pacto para su aprobación y en Andalucía y en Cataluña está pendiente de la formación de las mayorías parlamentarias a consecuencia de elecciones. También en este aspecto vale la pena subrayar la normalización de Cantabria que, por primera vez en su historia, ha aprobado el Presupuesto en el plazo fijado.

El cambio de Gobierno en un número tan amplio de CCAA explica la importancia de las *reformas administrativas*, pero éstas se han visto además impulsadas por los trasposos de servicios recibidos del Estado. En la línea de simplificación de la Administración y contención del gasto público, los nuevos Gobiernos han reducido el número de Consejerías (Asturias, Aragón, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid). También se han reducido notablemente en el País Vasco, aun teniendo un Gobierno de coalición que suele tender al aumento para equilibrar la participación de las distintas fuerzas políticas. Esta tendencia general a la reducción merece seguirse con atención, para observar las ventajas que puede proporcionar y, en su caso, las disfuncionalidades que pueda introducir por exceso de concentración de funciones en algunas Consejerías.

Un segundo rasgo, casi general, es el reforzamiento de la estructura de la Presidencia de las CCAA, que se viene observando de forma constante en los últimos años y que probablemente responde al papel preeminente que corresponde al Presi-

dente en el sistema político de cada CA. Se crean Vicepresidencias donde no existían (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Murcia), o se refuerzan las existentes (País Vasco), así como las Consejerías de Presidencia (Canarias, Cataluña) o la posición del propio Presidente (Aragón), a través de la potestad de la disolución parlamentaria.

La importancia de los nuevos traspasos así como el volumen general que están adquiriendo las administraciones autonómicas están conduciendo a bastantes CCAA a la reflexión y la reforma de su propia estructura (planificación de los recursos humanos, análisis de la calidad de los servicios, etc.), en una línea positiva que a corto o medio plazo deberán abordar todas. Quizás el País Vasco y Galicia puedan aparecer como experiencias punteras en la racionalización legislativa y administrativa, respectivamente.

Continúa en cambio retrasada la dinámica del llamado «Pacto Local», aunque la nueva dirección de la Federación de Municipios, ahora con predominio del PP, ha ratificado sus exigencias al Estado y a las CCAA, tanto a corto plazo (creación de fondos de cooperación local no finalistas) como a medio plazo (descentralización y financiación). Algunos pasos en favor de la descentralización se han producido en Canarias (traspasos en infraestructura rural y de aguas), Islas Baleares (parques acuáticos y actividades clasificadas) y Galicia (planificación urbanística). En Asturias y el País Vasco los Parlamentos se han pronunciado claramente en favor de la descentralización de competencias autonómicas en favor de municipios y Diputaciones forales.

De nuevo este año se han creado y constituido nuevos *Consejos consultivos* de CCAA (Aragón, Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja), en una dinámica que lleva a su generalización. porque ya existen en nueve CCAA; además de las citadas, Cataluña (Comisión Jurídica Asesora además del Consejo Consultivo, que realiza el «control de estatutoriedad»), Canarias (que reúne las dos funciones en el mismo Consejo), Andalucía, Comunidad Valenciana y Baleares. Mientras la formación de los dos primeros responde a una previsión estatutaria, la creación de los demás ha sido impulsada, fundamentalmente, por la STC 204/1992, en cuanto sitúa a las CCAA en la alternativa de requerir el dictamen consultivo al Consejo de Estado, para las disposiciones y actos administrativos que su ley orgánica establece, o bien recabarlo de un órgano consultivo equivalente de la CA. La Sentencia no fija las condiciones de esa equivalencia, de forma que el panorama actual de órganos consultivos autonómicos es bastante complejo, con diferencias importantes en su composición, sistema de nombramiento de sus miembros, funciones, etc.

Resumiendo mucho una valoración, tal heterogeneidad no parece, en principio, criticable y las distintas fórmulas pueden adaptarse a cada CA, con tal que garanticen la independencia del órgano y calidad de sus dictámenes (la solvencia técnica es decisiva en un órgano jurídico consultivo). La existencia de un órgano consultivo por CA puede ser positiva por su proximidad a los problemas, e incluso puede mejorar la «cultura administrativa» de la respectiva Administración, lo que es im-

portante dada la nueva planta de las Administraciones autonómicas.

Pero también podría haberse planteado una opción distinta, pensando que una Comisión consultiva por cada CA es excesiva y que la calidad jurídica no siempre se puede asegurar. También nos preocupa la situación de las CCAA que hasta ahora no han querido o no han podido organizar sus órganos consultivos, y la variedad de Sentencias que se están dictando sobre la ausencia de dictamen consultivo. Es difícil saber si hoy existe un remedio eficaz a la situación, pero ante futuros problemas semejantes cabe pensar si la solución ha de ser siempre la parcelación en 17 órganos administrativos o son posibles alternativas distintas basadas en la colaboración entre CCAA. También podemos extraer una enseñanza sobre los inconvenientes de que estas determinaciones sean adoptadas por el Tribunal Constitucional, directa o indirectamente.

Propuestas de reformas institucionales. Aunque no está mereciendo excesiva atención de la opinión pública, hay que señalar las varias propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, que se encuentran en diferente grado de maduración.

Recordemos que sendos Proyectos de reforma de los Estatutos de Canarias y Aragón, ya reseñados el año pasado y que superan el estricto ámbito institucional, fueron remitidos a las Cortes durante la pasada legislatura, aunque no se llegaron a discutir. Este año se encontraba muy adelantada una propuesta para reformar el Estatuto de Castilla-La Mancha (de hecho su presentación fue aplazada por las elecciones), y también se ha

propuesto el estudio de la reforma estatutaria en Asturias y en Murcia. Aunque a veces incluyen también otras materias, casi todas estas reformas pretenden suprimir los límites institucionales (período de sesiones parlamentarias, obligación de dietas en vez de sueldos a los diputados, limitación del número máximo de Consejerías) que incorporan los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del 143-146 como resultados de los Pactos autonómicos de 1981.

Ciertamente, esas limitaciones se incluyeron en los Pactos de 1981 y en los correspondientes Estatutos desde una visión de las CCAA como entidades políticas de importancia muy inferior a la que ahora han alcanzado, y carecen de sentido en la actualidad. El aumento de competencias de las CCAA del 143 aconseja incluso estas reformas, porque de lo contrario se acabará produciendo un desequilibrio entra la capacidad de control del Parlamento y la actividad del Gobierno y de la Administración.

Si tal proceso de reforma estatutaria avanza, convendría tener en cuenta que la regulación del procedimiento de reforma de los Estatutos en el Congreso y en el Senado fue introducida con premura para hacer frente a las reformas de 1994, por sendas normas interpretativas de las Mesas de ambas Cámaras, y si bien su contenido es razonable, no dejan de ser normativas precarias, desde el punto de vista de la importancia que la reforma de los Estatutos de Autonomía debe merecer a los Reglamentos parlamentarios. Desde otro enfoque, quizás fuera positivo que una reforma de varios Estatutos fuera precedida de algún tipo de pacto, de forma que evitara la imagen de una

cascada de reformas sin la coherencia de conjunto que realmente tiene.

En todo caso, parece que las limitaciones institucionales derivadas de los Pactos de 1981 carecen hoy de sentido y por el contrario resulta conveniente en la actualidad moverse en una línea de fortalecimiento de los Parlamentos, que significará a su vez el reforzamiento de las instituciones autonómicas, aunque a corto plazo algún Gobierno pueda recelar de esta dinámica.

Un poco más complicada es la introducción de la disolución parlamentaria en los ordenamientos autonómicos. Actualmente existe en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Madrid. En la última, la duración de la nueva Asamblea no es de cuatro años sino hasta la fecha en que debiera haber acabado la Legislatura anterior.

Este año la institución ha sido incorporada en Aragón, por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno, con dos nuevos límites a la disolución: no podrá realizarse cuando reste menos de un año para la terminación de la Legislatura ni cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal.

A los escrúpulos que constan en la Exposición de Motivos de la ley gallega (especialmente por introducir la disolución por ley), la aragonesa incorpora nuevos argumentos, pero también recuerda que lo importante de la disolución anticipada no es tanto su ejercicio como el efecto que produce la amenaza de ejercerla, y resalta que los límites citados impedirán su abuso.

Es muy posible que con estos perfiles la disolución se extienda a otras CCAA, pero algunos Estatutos la prohíben tácita o explícitamente. Dadas las dudas de constitucionalidad que provoca su introducción por ley, ¿no sería preferible incorporarla a los respectivos Estatutos en esas posibles reformas institucionales?

¿Hacia una nueva etapa de desarrollo del Estado autonómico?

Desde 1992 aproximadamente se viene avanzando en los problemas estructurales del Estado autonómico (Pactos para la ampliación competencial, progresos de los traspasos, planteamiento de la corresponsabilidad fiscal, reforma del Senado, etc.), y seguramente los cambios políticos de 1995 en las CCAA, y previsiblemente los que deriven de las elecciones generales de 1996, signifiquen un impulso notable a esas líneas de reformas. En esta situación, puede resultar útil una reflexión sobre los problemas estructurales y la fase de reforma en que se encuentran, por más que una exposición tan sucinta pueda resultar polémica.

Igualdad de nivel competencial y hecho diferencial

Durante años ha existido confusión entre estos dos elementos, pero últimamente (especialmente a partir de la ampliación de competencias canalizada por los Pactos Autonómicos de 1992 y consolidada por la reforma de los Estatutos y del debate del Senado sobre el Estado autonómico en 1994) se abre paso la idea de que las CCAA deben tener las mismas competencias en las materias que implican servicios generales a los ciudadanos, y en cambio es legítima la diferencia en las competencias

conectadas con los hechos diferenciales, es decir, con las funciones que la Constitución y los Estatutos atribuyen sólo a algunas CCAA en torno a la lengua, la organización territorial, el derecho civil especial o foral, etc. Desarrollar esta línea requiere clarificar tanto las competencias generales como las correspondientes al hecho diferencial, aunque éste no se reduce, ni siempre consiste, en competencias.

En el primer punto, la única diferencia importante entre CCAA estriba en sanidad, porque la educación está asumida por todos los Estatutos, aunque el traspaso en los ciclos educativos reformados por la LOGSE se haya pospuesto hasta la culminación de la reforma. Las diferencias iniciales entre las listas de competencias de los arts. 148 y 149 CE han desaparecido, porque el 148 CE ha dejado de tener vigencia, justamente por aplicación de su número 2 y la reforma de los Estatutos de 1994, y –en lo fundamental– el límite para todas las CCAA son las competencias que corresponden al Estado en virtud del 149.1 CE.

Solventadas también algunas diferencias estatutarias poco razonables, como las de Galicia, queda la duda si persisten otras, bastante secundarias, derivadas de la redacción de los Estatutos (contratos públicos, régimen local, denominaciones de origen, y alguna del mismo tipo) que precisarían para su igualación nuevas Leyes Orgánicas de Transferencias o tales diferencias deben entenderse superadas en virtud de una interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución, que pondría en primer término la función de límite del art. 149.1 CE. En todo caso, se ha producido una evolución racional de la distribución

competencial que nos equipara a las técnicas de los federalismos clásicos, donde el límite de las competencias de los Estados reside en las competencias atribuidas a la Federación por la propia Constitución.

Ciertamente, una segunda parte del problema consiste en la realización de todos los trasposos de servicios que derivan de esta igualación y en la previsión de una futura reforma estatutaria para la sanidad, dejada de momento fuera por las dificultades técnicas de su gestión y financiación. También cabe, como se ha señalado antes, una reforma institucional de algunos Estatutos.

Las competencias conectadas a los hechos diferenciales, tal como vienen reconocidos por la Constitución y los Estatutos (lengua, derecho civil, derechos históricos, Cabildos y Consejos insulares, etc.), y su posible reflejo en el Estado, precisan aún de una reflexión superior a la existente –como la propia definición del concepto de hecho diferencial– pero deben presentar ese elemento de conexión, de forma que cuando se trate de la posible transferencia por Ley Orgánica del art. 150.2 CE sobre competencias que carecen de tal conexión (gestión de puertos y aeropuertos, por ejemplo) el criterio no debe ser el hecho diferencial sino la eficacia y racionalidad de la gestión del servicio, como ya se hizo por cierto en 1987 respecto a los transportes por carretera y por cable.

Reforma de la financiación autonómica

Algunas causas de fondo, no siempre explícitas, del actual debate sobre la financiación se encuentran en la excesiva distan-

cia existente entre las técnicas –y los resultados– del sistema de concierto y del sistema general, y, dentro del último, en el desequilibrio entre la capacidad de gasto y la de ingreso de las CCAA. Para remediar este último problema, parece haber acuerdo en la conveniencia de avanzar hacia fórmulas de mayor corresponsabilidad fiscal.

La reforma de 1994, que supuso la cesión a las CCAA de un porcentaje del 15% del IRPF recaudado en cada una, a cambio de una disminución del porcentaje global de participación, no supuso un gran cambio, pero tuvo la virtud de romper la inercia del anterior sistema, demasiado apalancado en las transferencias. En abril de 1995 finalizó la redacción del «libro blanco» de los expertos, que si bien contiene críticas compartibles y diversas propuestas no ha sido capaz de proporcionar algunos datos fundamentales para encauzar un debate profundo sobre la reforma.

Efectivamente, nos faltan conocimientos fiables, o aceptados ampliamente, sobre el nivel de necesidades de cada CA y el saldo de las balanzas fiscales (diferencia entre los ingresos recaudados en las CCAA y los gastos realizados en las mismas) y sobre lo que significa la «garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español» que exige el art. 158.1 CE. Esta ausencia de datos dificulta los planteamientos objetivos y conduce a la discusión sobre los instrumentos concretos de financiación (sin seguridad sobre sus resultados de conjunto) o bien a la negociación puramente política, de la que no es buen ejemplo la lla-

mada «deuda histórica» de Andalucía y Extremadura, así como otros acuerdos políticos bilaterales que se han realizado en otras ocasiones.

El debate sobre los instrumentos concretos de reforma para aumentar la corresponsabilidad fiscal puede moverse en dos direcciones: aumento de la *participación en la recaudación* de uno o más atributos o *aumento de la competencia de las CCAA para gestionar/regular* algunos atributos. Ciertamente, pueden combinarse, por ejemplo, aumento en participación de IRPF (superando el 15%) y reconocimiento de capacidad normativa en los tributos cedidos, para movernos en líneas que ya tienen una base, e incluso se podría concentrar la participación en la recaudación y la capacidad normativa (determinación del tipo) sobre un tramo del IRPF.

La corrección de la decisión que se adopte depende también del grado de coordinación entre las Haciendas estatal y autonómicas y de la consecución de un amplio consenso sobre los cambios. En esta situación, quizás resultara realista razonar no tanto sobre una gran reforma inmediata como sobre un programa escalonado de reformas, aplicando inmediatamente algunas mejoras (incremento de la participación en la recaudación del IRPF, transmisión de la capacidad normativa sobre impuestos cedidos, por ejemplo), pero adoptando al mismo tiempo los medios (estudios necesarios, coordinación de las Haciendas, reforzamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera), para introducir más tarde las reformas más delicadas, con un calendario que podría culminar a medio plazo.

La participación de las CCAA en la formación de las decisiones de la Unión Europea puede considerarse bien encauzada, aunque precisa un desarrollo, sobre los tres ejes posibles: la actividad directa de las CCAA en Bruselas (a partir de la apertura de sedes iniciada este año, que quizás requiera en el futuro cierta colaboración entre CCAA), el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Europeos y la potenciación del Comité Europeo de las Regiones.

Son ciertamente instrumentos diversos, pero complementarios. El primero depende de cada CA, el segundo de las CCAA y del Estado y el tercero de las regiones y poderes locales europeos así como de las instituciones comunitarias. Aunque los tres están avanzando, a corto y medio plazo el principal instrumento es la Conferencia y por tanto su eje central de desarrollo es la mejora del funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, en las que se basa la Conferencia para Asuntos Europeos y la concreción de las técnicas de relación y participación entre el Gobierno y las CCAA, que pueden llegar perfectamente a la presencia de representantes autonómicos en la delegación española, lo que resultaría muy significativo, pero sin olvidar que se puede alcanzar una eficacia superior en las formas concretas de comunicación mutua.

La reforma de la Administración central

El volumen de trasposos de servicios del Estado a las CCAA realizados hasta ahora, y las reformas administrativas consiguientes, ha modificado de forma paulatina buena parte de la Administración central. En estos momentos parece que el vo-

lumen total de efectivos personales de las CCAA se mueve en torno a los 620.000 empleados por 600.000 de la Administración central (sin contar fuerzas de seguridad y fuerzas armadas), y los funcionarios autonómicos aún se incrementarán notablemente con los próximos trasposos de educación a las 10 CCAA que faltan, una vez finalizada la reforma de la LOGSE.

Pero con esto no basta, y existe incluso un acuerdo amplio sobre la conveniencia de reformar y redimensionar (no sólo disminuir) la Administración central como consecuencia de la importancia adquirida por las Administraciones autonómicas y el cambio de funciones de aquélla, que pasa a ser, en muchos ámbitos, un centro de programación y coordinación, en tanto que la ejecución, o su mayor parte, corresponde a las CCAA.

Quizás algún sector tenga la tentación de pensar que la operación de reforma corresponde a la nueva mayoría parlamentaria, ya que se ha distinguido por solicitarla durante los años pasados, pero ésta, como todas las reformas estructurales, debería realizarse mediante un amplio consenso, formado, lógicamente, en torno a las iniciativas gubernamentales.

Esa reforma pendiente requiere también un buen conocimiento de los problemas reales, porque es fácil ponerse de acuerdo en la supresión de los solapamientos administrativos y en la finalización de los trasposos pendientes, pero es más difícil acordar cuáles son unos y otros. Y una vez más resulta difícil encuadrar el papel de los entes locales en el conjunto del sistema. Sin un consenso claro respecto a estos problemas y sus soluciones, la reforma puede quedar en algún gesto simbólico.

La reforma constitucional del Senado

Como se recordará, la decisión de iniciar el estudio de la reforma de la Constitución para adecuar el Senado al Estado autonómico se adoptó tras el histórico debate sobre el Estado de las Autonomías, de septiembre de 1994, en que intervinieron los Presidentes de las CCAA. La Ponencia se formó a finales de aquel año, integrando a los principales líderes de los diferentes Grupos del Senado y bajo la dirección del propio Presidente de la Cámara. Su trabajo ha tenido fundamentalmente dos fases, un primera de comparecencias (miembros de la Ponencia Constituyente de 1977, Presidentes de las CCAA y expertos), para lograr la máxima información sobre las distintas alternativas de la reforma, y una segunda de debate en el interior de la Ponencia, sobre las líneas que la reforma constitucional podría adoptar. Probablemente la disolución anticipada de las Cortes ha impedido llegar a conclusiones definitivas, pero se ha realizado un esfuerzo para alcanzar el consenso y, como mínimo, se han detectado los problemas principales.

Algunos puntos gozan del acuerdo, principalmente la necesidad de realizarla por consenso –no sólo del Senado sino de las demás instituciones constitucionales y de las CCAA– y casi existe acuerdo global también en las tres grandes funciones (participar decisivamente en la legislación del Estado que afecta a las CCAA, convertir al Senado en una instancia de diálogo permanente entre las CCAA y entre éstas y el Estado y servir de canal para la participación de las CCAA en los nombramientos que corresponden al Senado), aunque persistan dife-

rencias de matiz que pueden pulirse en el proceso de reforma. Las diferencias principales se encuentran en la composición de la futura Cámara y en el reflejo que debe tener el hecho diferencial, pero también podrían encontrarse aproximaciones sustanciales sobre la base de que ambos elementos deben ser coherentes con las funciones que cumplirá un Senado autonómico.

La colaboración entre CCAA y entre éstas y el Estado

No suele incluirse entre los principales problemas del Estado autonómico, pero nosotros lo consideramos fundamental, en el primer caso por su escasez y en el segundo por la casi ausencia de régimen jurídico.

Existen además algunos problemas muy polémicos de relación entre CCAA o entre algunas y el Estado (y siempre va a aparecer alguno semejante) que sólo pueden solventarse si se pueden plantear en instancias eficaces de diálogo y colaboración. Los trasvases de agua, que han tenido puntos conflictivos en las relaciones Aragón-Baleares y Castilla-La Mancha con Murcia y la Comunidad Valenciana, pero que alcanzan una dimensión muy superior (quejas de Portugal, propuestas de trasvase desde el Ródano, cuestionamiento general de la solidaridad), no pueden olvidarse una vez terminada una época de sequía. Casos como el denominado «turismo fiscal» de Navarra y País Vasco, originado por diferencia de ordenamientos fiscales, que levantan quejas especialmente en las CCAA limítrofes. Las prioridades sobre infraestructuras, e incluso su realización, como el conflicto en torno a las Hoces de Cabriel, etc.

Estos y otros supuestos aconsejan recuperar la idea de la Conferencia de Presidentes, que tan buenos resultados produce en Alemania y Austria, pero también la mejora de todas las técnicas de relación y colaboración entre las diferentes instancias del Estado autonómico.

* * *

Una gran parte de la construcción del Estado autonómico, desde 1982 hasta 1996, se ha realizado bajo Gobiernos socialistas (sin quitar ningún mérito a los gobiernos de la UCD), y todo parece indicar que entramos en una época diferente. Igual que lo hemos defendido en años anteriores, seguimos pensando que la consolidación del Estado autonómico requiere algunas grandes reformas, como las apuntadas, sin que sea suficiente el gobierno del día a día. Y también seguimos creyendo que esas grandes decisiones deben adoptarse por medio del consenso de los partidos y con la participación de todas las CCAA.



Intervención de Jorge Fernández Díaz

Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales

Señor Presidente de la Junta General del Principado, señor Delegado del Gobierno, señor Presidente de las Cortes de Castilla y León, miembros de la Mesa, Junta de Portavoces, Diputados de la Junta General del Principado, miembros de las Cortes Generales, Diputados y Senadores, Profesores, señoras y señores, y queridos amigos:

En primer lugar, quiero agradecer, por supuesto, al Presidente de la Junta General del Principado que me haya invitado a participar en esta sesión del «Aula Parlamentaria», tan vinculada con lo que es mi responsabilidad en estos momentos en el ámbito del Gobierno, como es la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, al hacer coincidir este acto con la presentación del informe anual que sobre comunidades autónomas elabora el Instituto de Derecho Público, que dirige el profesor Eliseo Aja.

En años anteriores ya he tenido ocasión de conocer la amplitud y la trascendencia de los trabajos que se contienen en este informe; conozco, por supuesto, al profesor Eliseo Aja, con quien tuve ocasión, cuando yo era el responsable de política autonómica del Partido Popular, antes de asumir mi nueva responsabilidad en el Gobierno, de hablar con él y con el actual Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, y con diversos gobiernos autonómicos de la importancia y trascendencia de este informe; he participado en algunas jornadas de trabajo que, colateralmente, han servido también para profundizar en el ámbito de las reflexiones conjuntas de las diversas instancias y personas que nos preocupamos de estas materias, y de colaborar, por tanto, indirectamente en anteriores informes. El pasado año asistí a la presentación del «Informe de comunidades autónomas de 1994» que se hizo en el Senado, y puedo acreditar, asimismo, que estos informes nos son de utilidad a los que nos dedicamos a tareas públicas relacionadas con las comunidades autónomas. Por eso, le agradezco mucho al Presidente de la Junta General del Principado esta invitación.

Y le agradezco, además –me permitirán un brevísimo paréntesis de carácter personal–, que al invitarme haya posibilitado mi vuelta a Asturias, a Oviedo, de donde yo salí hace quince años, precisamente en julio de 1981. Estar hoy aquí, con motivo de esta presentación y desde mi nueva responsabilidad política, me trae a la memoria años muy felices vividos en el Principado, me permite el reencuentro con viejos amigos y rememorar.

además, etapas de responsabilidad y de gobierno muy relacionadas también con las cosas que hoy estamos haciendo. Sé que esta digresión personal es poco académica o poco parlamentaria, pero también sé que la benevolencia del Presidente me la permite. Este acto propicia, también, que coincida con personas con las que trabajé en los años 80 y 81, cuando el Estado autonómico no estaba, ni mucho menos, tan consolidado como está ahora. No había autonomía en Asturias, había un ente pre-autonómico que presidía el hoy Senador don Rafael Fernández.

Recuerdo que al frente de las fuerzas políticas de la época estaba mi buen amigo y compañero Isidro Fernández Rozada, como presidente de Alianza Popular, único parlamentario entonces de ese partido; estaba también Juan Luis de la Vallina, que sigue hoy de Senador y con quien he compartido escaño en el Congreso hasta hace pocas fechas; al frente del Partido Comunista de Asturias estaba Gerardo Iglesias, y Sanjurjo estaba al frente de la Federación Socialista Asturiana. Juntos vivimos jornadas tan importantes como el 23 de febrero de 1981, con mis amigos de la UCD de entonces Emilio García Pumarino y Serafín Abilio, a quien veo por aquí. Y además colaboramos también, yo desde mi ámbito de responsabilidad en el Gobierno Civil, en lo que eran los trabajos parlamentarios para la elaboración del Estatuto de Autonomía de Asturias, del Principado de Asturias. Recuerdo cuando se discutía si Asturias tendría una o tres circunscripciones electorales para poner de relieve su diversidad entre el occidente, el oriente y el centro (las cuencas mineras), y cuando veo que hoy ya es una rica reali-

dad y que aquellos trabajos han dado su fruto, no puedo por menos de congratularme.

Este acto y la intervención del profesor Eliseo Aja y su colega asturiano, ponente en lo relativo al ámbito del Principado de Asturias, me permiten hacer algunas reflexiones en relación con el camino que hemos recorrido hasta llegar al momento actual de desarrollo del Estado autonómico, del Título VIII de la Constitución, desde la perspectiva de los compromisos del Gobierno, así como abordar qué es lo que nos falta por hacer y qué es lo que el Gobierno considera que fundamentalmente hay que hacer en ese ámbito de desarrollo del Estado autonómico en la presente Legislatura.

Como saben, en la Constitución de 1978 los constituyentes del 78 diseñaron un Título VIII voluntaria y necesariamente abierto, algunos han dicho que ambiguo, basado en el principio dispositivo y que permitía que después, al pasar ya del poder constituyente al poder constituido, en cada momento se fueran rellenando y perfilando, dentro del marco definido por ese Título VIII, sus contornos con más nitidez, insisto ya, en virtud de la voluntad política que manifestaran en cada momento los ciudadanos, a través del poder político constituido sobre la base de ese principio dispositivo, por tanto, no sólo a nivel del Gobierno Central y de las Cortes Generales, sino también a nivel de los diferentes gobiernos autonómicos, que, como poderes políticos constituidos en las diferentes elecciones, eran los encargados de ir definiendo con carácter más preciso, en una voluntad a ser posible manifestada con concurrencia y, por tan-

to, con consenso, los contornos más definitivos del Estado autonómico que se definía en ese Título VIII.

El consenso, por tanto, fue lo que presidió la elaboración de la Constitución, el desarrollo de su Título VIII, así como los primeros estatutos de autonomía; cronológicamente: el del País Vasco, Cataluña, después, Galicia y, finalmente, Andalucía, donde se rompió el consenso, como saben muy bien, en un proceso autonómico especialmente complejo. Fue precisamente la constatación de que la ruptura de ese consenso había llevado a una situación políticamente no deseada ni deseable lo que hizo que volvieran al consenso los gobernantes y los partidos de la oposición de la época, consenso que se materializó en los acuerdos autonómicos de 1981. Acuerdos que han pasado a la historia por la malhadada LOAPA, pero que tuvieron una gran virtualidad, unos efectos positivos indudables en la construcción y desarrollo del Estado de las autonomías.

La LOAPA, que el Tribunal Constitucional transformó en la Ley del proceso autonómico, ha tenido una gran importancia, una gran trascendencia, entre otras cosas, al comenzar por prever las conferencias sectoriales como instancias de encuentro permanente entre la Administración del Estado y el Gobierno de las comunidades autónomas para hacer real, eficaz y operativo el principio de cooperación, que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, si bien no está contenido explícitamente en la Constitución, se deriva necesariamente de ella y obliga a cooperar entre sí a los gobiernos central y autonómico, y que, a mi juicio, puede considerarse como una clara técnica federa-

lizante de gestión, en la línea de lo que decía el profesor Eliseo Aja, con independencia de que, como es evidente, el Estado de las autonomías español no es un Estado federal, pero requiere, en tanto que Estado compuesto y Estado descentralizado, de técnicas federalizantes de gestión. Una de ellas, claramente en el ámbito de la cooperación, y que podría ser definida como técnica clara del federalismo cooperativo, son las conferencias sectoriales, que nacieron con la Ley del proceso autonómico y han sido desarrolladas después con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e impulsadas políticamente en los pactos autonómicos de 1992.

Esa es la idea de consenso que se desprende de la Constitución, de los estatutos de autonomía del 151 a los acuerdos autonómicos de 1981, que permitieron generalizar el proceso autonómico, cerrar el mapa autonómico, con excepción de Ceuta y Melilla (cosa que se hizo en la anterior Legislatura), y, a la vez, permitir que las comunidades autónomas del 143 tuvieran sus primeras elecciones autonómicas, coincidiendo con las municipales en 1983, y que, además, esa generalización del proceso autonómico no sólo fuera administrativa sino que fuera política.

Conviene recordar, ante una audiencia tan cualificada como la que hay en esta «Aula Parlamentaria» de la Junta General del Principado de Asturias, que, como saben, la Constitución permitía que se hubiera generalizado el proceso autonómico sin parlamentos autonómicos. La Constitución no obligaba a que

hubiera parlamentos autonómicos, la Constitución permitía en su Título VIII que hubiera parlamentos autonómicos en las comunidades del 143, y fue la voluntad política concurrente de la época, de UCD, y del principal partido de la oposición, del Partido Socialista, la que en aquellos acuerdos autonómicos generalizó el proceso con asambleas representativas de los ciudadanos, y, lógicamente, integradas por parlamentarios elegidos mediante sufragio universal directo y secreto en esas elecciones.

Transcurrieron cinco años desde la aprobación de los estatutos y había que poner en marcha las previsiones constitucionales para que esas comunidades autónomas, habiendo transcurrido ese período, si lo deseaban, y previa reforma de sus estatutos, incrementaran su contenido competencial. Y para hacerlo de una manera adecuada y con el espíritu de consenso que había protagonizado todo el proceso constituyente y estatutario, el Partido Popular y el Gobierno de la época llegaron a los acuerdos autonómicos de 1992, que permitieron, como conocen todos ustedes, incrementar notablemente las competencias de aquellas comunidades, entre ellas, la del Principado de Asturias. Y en ese proceso de desarrollo y perfeccionamiento de los acuerdos autonómicos de 1992, primero, mediante la Ley 9/92, de transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal en favor de las comunidades autónomas, y, después, con reformas de los estatutos, incorporando como propias las competencias que primero se delegaban en la Ley 9/92, ahora estamos en fase de desarrollo de ese acuerdo autonómico. Es

voluntad política del Gobierno que durante esta Legislatura se terminen de traspasar las funciones y servicios vinculados al ejercicio de esas competencias, primero, de las ordinarias, y después, a medida que se desarrolle la LOGSE, de la educación, de tal manera que estemos en condiciones de afrontar también en esta Legislatura un nuevo pacto autonómico con el mismo espíritu de consenso que, como sumarísimamente he relatado, ha protagonizado todo el proceso autonómico desde la aprobación de la Constitución. Pacto autonómico que, lógicamente, ha de permitir también incrementar las competencias de las comunidades del artículo 143 y ha de ser respetuoso, como no podía ser de otra manera, con la voluntad que manifiesten los parlamentos autonómicos que tengan en marcha iniciativas de reforma de sus estatutos, como es el caso del Principado de Asturias.

Habrá que integrar esas distintas voluntades, la del Gobierno, la del partido del Gobierno, la de los partidos de la oposición y la de las asambleas y gobiernos autonómicos, en un gran acuerdo nacional, para dar un nuevo impulso al proceso de desarrollo de la Constitución en el ámbito autonómico con el fin de dotar de mayor funcionalidad al Estado y permitir que las comunidades del 143 ejerzan también competencias ordinarias, pero muy importantes a la hora de diseñar una Administración pública que funcione con características de homogeneidad en el territorio.

Si, en virtud de los acuerdos autonómicos de 1992, las comunidades del 143 pudieron asumir como propias las competen-

cias de educación no universitaria, de universidades y de INSERSO, acabando con la dualidad de un Estado en el que había un territorio MEC y un territorio no MEC, con territorio INSERSO y territorio no INSERSO, el nuevo pacto autonómico deberá permitir también terminar con la dualidad del territorio INSALUD-territorio no INSALUD, puesto que es evidente que ningún hecho diferencial puede justificar que unas comunidades gestionen la sanidad y otras no.

He puesto un ejemplo de una competencia muy relevante que permite a los ciudadanos de cada comunidad visualizar la capacidad real y efectiva de autogobierno de sus comunidades; una competencia, por otra parte, que requiere, en cuanto a traspaso de medios, grandes recursos personales y financieros, que tendrán que pasar del Estado a la Administración autonómica, para poner de relieve la importancia y trascendencia del gran acuerdo nacional que el Gobierno pretende impulsar en esta Legislatura y que, como digo, permitirá dar un paso hacia adelante muy significativo, cuantitativa y cualitativamente, en la constelación de ese Estado de las autonomías por el que apostaron de una manera tan inteligente y tan valiente los constituyentes en 1978.

Por tanto, tenemos por delante uno de los principales retos del Gobierno en el ámbito autonómico en esta Legislatura: terminar, perfeccionar el pacto autonómico de 1992 en Asturias. Con ocasión de una reciente visita del Presidente del Principado al Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, se han puesto en marcha ya las ponencias técnicas para ultimar

las competencias relativas a ejecución de legislación laboral, y vamos a ver si estamos en condiciones de convocar un Pleno de la Comisión Mixta de transferencias Estado-Principado de Asturias antes del verano para que esos flecos pendientes, pero de gran trascendencia en la vida del Principado, estén ultimados antes del verano, de tal suerte que para el curso 1997-1998 pueda ser transferida la educación no universitaria, tal y como preveían los acuerdos políticos anexos a los acuerdos autonómicos de 1992.

Habrà también que desarrollar, lógicamente, los estatutos de las comunidades del 151. Como saben ustedes, el Gobierno suscribió un acuerdo con fuerzas políticas nacionalistas –Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Coalición Canaria–, que va a afectar también a todas las comunidades del 143. Hay algunos asuntos que inciden en la especificidad de algún estatuto de autonomía, como el de Cataluña, pero la mayor parte de los contenidos políticos de esos acuerdos permitirá un incremento también horizontal de la capacidad de autogobierno de todas las comunidades, con independencia de su vía de acceso a la autonomía, es decir, la del artículo 151 o la del 143. Estoy pensando, por ejemplo, en el traspaso de las políticas activas del INEM; en la modificación de la Ley de Costas, de acuerdo con la nueva delimitación de competencias que efectuó el Tribunal Constitucional en su famosa sentencia, o en la delegación de la gestión de los puertos de interés general, que va a afectar a todas las comunidades, sin perjuicio de que la iniciativa política se haya basado en los acuerdos para la in-

vestidura y la gobernabilidad que firmó el Partido Popular con Convergència i Unió, y que ya han sido recogidos, como no podía ser de otra manera, en el programa de gobierno del Partido Popular y en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno, José María Aznar. Asimismo, en la primera declaración del Gobierno, tras la celebración del primer Consejo de Ministros, se dejó clara la voluntad de impulsar el desarrollo del proceso de traspasos de las comunidades del 151, así como la generalización del proceso de traspasos, en aplicación de la propuesta de Administración única que subyace en esos acuerdos políticos que afectarán a todas las comunidades autónomas.

Otro de los ámbitos en los que el Gobierno pretende impulsar decisivamente el proceso autonómico en esta Legislatura es la participación de las comunidades autónomas en todo el proceso europeo; el profesor Eliseo Aja ha hablado de ello. Cuando los españoles aprueban su Constitución en 1978, España no forma parte de la Unión Europea, de las Comunidades Europeas. Hoy en día las comunidades autónomas están muy implicadas en todo el proceso de construcción europea y, por ello precisamente, puedo anunciar aquí que en la inminente reunión de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el Gobierno va a proponer intensificar, mediante una reforma del reglamento de funcionamiento de la conferencia, la participación activa de las comunidades autónomas en todo el proceso europeo, tanto en la fase ascendente, es decir, de decantación de voluntad del Estado y del Gobierno

español ante las instancias comunitarias, como en la fase descendente. Estoy absolutamente convencido de que esas medidas de intensificación de la participación de las comunidades autónomas que vamos a discutir pasado mañana nos van a beneficiar a todos.

Podría seguir hablando de otras iniciativas, se ha aludido a alguna de ellas: la reforma del Senado. Aquí hay Senadores. Está en marcha, se ha constituido una Ponencia en el Senado para estudiar la posible reforma del Título III de la Constitución, que pueda dotar de contenido real al Senado como auténtica Cámara de Representación Territorial; habrá, seguramente, que modificar el proceso legislativo, las competencias y la composición del Senado, pero esa es una cuestión que pertenece al ámbito fundamentalmente de los Senadores. Al respecto, el Gobierno lo que ha dicho es que procurará, en el ámbito de su competencia, impulsar estos trabajos y, sobre todo, velar para que estos trabajos estén presididos, en todo momento, por el nivel de consenso que protagonizó el proceso constituyente. La Constitución se hizo por consenso, y si queremos reformar la Constitución en su título III, es bueno que haya el mismo nivel de consenso para que, así, podamos seguir hablando de la Constitución de todos y no de la Constitución de unos; Constitución que, si duda, no nos gustará del todo a todos, y eso siempre será la mejor garantía de que nadie puede considerarla como suya. En la medida en que no es exclusiva de nadie, seguro que es, con más garantías, la Constitución de todos. La voluntad del Gobierno es, en ese ámbito, insisto, impulsar po-

líticamente estos trabajos, garantizando la independencia y la soberanía del Senado, para que puedan llegar a buen término y podamos, efectivamente, conseguir un Senado que, como Cámara de Representación Territorial, sea el foro de debate básico de todos aquellos aspectos que atañen de manera especial o específica al desarrollo del Estado de las autonomías, al desarrollo de la organización territorial del Estado.

Otra de las cuestiones en las que el Gobierno se siente totalmente comprometido para esta Legislatura es en acabar de institucionalizar, mediante un desarrollo adecuado, los estatutos de autonomía de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con lo que el mapa autonómico del Estado estará ya debidamente cerrado y será un elemento de consolidación y estabilidad que, sin duda, a todos nos convendrá.

Y hay otro capítulo que en esta Legislatura va a tener una especial trascendencia y que aparece muy vinculado al ámbito competencial. Hasta ahora hemos hablado básicamente de traspaso de competencias, de incremento de contenidos competenciales, pero no podemos olvidar que sin autonomía financiera no se puede hablar de autonomía política. La financiación y las competencias son las dos caras de la misma moneda; si traspasamos funciones y servicios vinculados al ejercicio de una determinada competencia pero no se traspasan los medios financieros adecuados, es evidente que estamos traspasando déficit y estamos dejando a las comunidades autónomas, en la práctica, con una imposibilidad real de gestionar con la calidad adecuada los servicios públicos que les están encomendados y, en

general, las competencias que, en virtud de sus estatutos de autonomía, tienen la responsabilidad de gestionar.

Por ello, como saben ustedes, el Gobierno va a convocar próximamente al Consejo de Política Fiscal y Financiera para poner en marcha, a partir del primero de enero de 1997, y tal y como estaba previsto en la LOFCA, un nuevo modelo de financiación que va a resultar realmente novedoso en relación con el vigente y que estará basado en una auténtica corresponsabilidad fiscal. Los criterios de autonomía, solidaridad interterritorial y corresponsabilidad fiscal van a ser las notas dominantes de este nuevo modelo de financiación autonómica que va a permitir dotar a las comunidades autónomas de autonomía de ingreso. No podemos seguir con un Estado muy descentralizado en el gasto, muy descentralizado en el ámbito competencial y muy centralizado en el ingreso, porque eso, en la práctica, se quiera o no se quiera reconocer, lleva a una auténtica indisciplina en el gasto público.

Las comunidades autónomas requieren de autonomía financiera para que pueda, realmente, considerarse que tienen autonomía política, y la autonomía financiera no puede ser sólo en el ámbito del gasto sino que ha de ser también en el ámbito del ingreso. Con carácter general, las comunidades de régimen financiero común, es decir, todas menos el País Vasco y Navarra, tienen centralizado el ingreso, aproximadamente, en un ochenta por ciento. Los tributos cedidos, con algunas excepciones, no van más allá del veinte por ciento del presupuesto. Esta es una situación que no se puede sostener con carácter in-

definido, sobre todo si tenemos en cuenta que las mismas corporaciones locales, los ayuntamientos, con un nivel de autonomía muy por debajo de la autonomía política que tienen reconocida en la Constitución las comunidades autónomas, tienen una capacidad de financiación, desde el punto de vista del ingreso, importante. Ahí están ejemplos a la vista de todos que demuestran cómo los ayuntamientos pueden incidir en su política de ingresos y los ciudadanos pueden visualizar claramente la política fiscal de sus corporaciones locales en la gestión que hacen de los tributos municipales. Si eso lo tienen las corporaciones locales, si lo tiene la Hacienda central, por supuesto, no pueden quedar en medio las comunidades autónomas esperando, simplemente, las transferencias del Estado a través de su participación en los ingresos del Estado.

La corresponsabilidad fiscal, por tanto, permitirá dotar de autonomía de ingreso a las comunidades autónomas y éstas podrán tener una política fiscal propia, y todo ello lo queremos conseguir en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pactando con las comunidades autónomas no sólo en determinadas variables que faltan por definir en relación con los acuerdos que el Gobierno firmó con *Convergència i Unió*, sino también pactando un escenario de austeridad y contención presupuestaria. Porque el objetivo de contención del déficit para el 31 de diciembre de 1997, previsto en los acuerdos de Maastricht y necesario para ingresar con los países centrales de Europa en la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, es un objetivo irrenunciable para todos. Como ustedes saben,

es un compromiso irrenunciable del Gobierno y esperamos, con el consenso de todas las comunidades autónomas, materializarlo próximamente y que entre en vigor el 1 de enero de 1997.

Estos son los principales compromisos políticos del Gobierno en el ámbito del desarrollo autonómico. Yo quisiera, para terminar ya, decir simplemente que hoy, y creo que es una feliz casualidad, el Presidente del Gobierno a estas horas está recibiendo a la Presidenta de la Federación Española de Municipios y Provincias para hablar del pacto local. Somos conscientes de que durante estos años se ha hablado menos de los ayuntamientos y de los entes locales en general que de las comunidades autónomas. Creo que eso era razonable porque las entidades locales tienen una historia y una tradición y un arraigo en nuestro país considerables, y las comunidades autónomas nacieron con carácter general con la Constitución del 78 y tenían que crear su espacio de actividad e institucional propio, pero ha llegado el momento de que empecemos a hablar también con profundidad de los entes locales y de que intentemos que el proceso y el esfuerzo de descentralización competencial y del gasto desde el Estado a las comunidades autónomas no terminen en ellas sino que sigan aguas abajo en favor de las corporaciones locales, para que ellas puedan gestionar, en su caso, y con la conformidad de las comunidades autónomas, competencias cuya titularidad les corresponda a éstas. Ese pacto local es uno de los objetivos también del Gobierno para esta Legislatura y conforma lo que, en el ámbito del desarrollo

de la organización territorial del Estado, son las líneas maestras de la política del Gobierno para esta Legislatura.

Bueno, para esos trabajos están llamadas al consenso todas las comunidades autónomas y todas las fuerzas políticas parlamentarias, y puedo asegurar que trabajos como el «Informe de comunidades autónomas», que dirige el profesor Eliseo Aja y que hoy se presenta aquí, contribuyen a la reflexión.

Gracias a todos por su atención.

Junta General
del Principado de Asturias

Junta General
del Principado de Asturias